

### Die Einführung der 'dynamischen Rente' 1957: Gründe, Ziele und Maßnahmen ; Versuch einer Bilanz

Schmähl, Winfried

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmähl, W. (2007). *Die Einführung der 'dynamischen Rente' 1957: Gründe, Ziele und Maßnahmen ; Versuch einer Bilanz*. (ZeS-Arbeitspapier, 3/2007). Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-109145>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Winfried Schmähl**

**Die Einführung der „dynamischen Rente“ 1957.  
Gründe, Ziele und Maßnahmen  
– Versuch einer Bilanz –**

ZeS-Arbeitspapier Nr. 3/2007

Zentrum für Sozialpolitik  
Universität Bremen  
Parkallee 39  
D-28209 Bremen

Herausgeber:  
Zentrum für Sozialpolitik  
Universität Bremen  
- Barkhof -, Parkallee 39  
28209 Bremen  
Tel.: 0421/218-4362  
Fax: 0421/218-7540  
e-mail: [srose@zes.uni-bremen.de](mailto:srose@zes.uni-bremen.de)  
<http://www.zes.uni-bremen.de>  
Umschlaggestaltung: Wolfgang Zimmermann  
ZeS-Arbeitspapiere  
ISSN 1436-7203

## **Zusammenfassung**

Im Januar 1957 beschloss der Bundestag eine grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Durch sie wurde nicht nur das Leistungsniveau deutlich erhöht, sondern vor allem trat an die Stelle einer statischen nun eine dynamische, an die Lohnentwicklung anknüpfende Rentenformel. Renten sollten nicht länger ein Zubrot im Alter, sondern Lohnersatz sein. Diese Reform hatte Ausstrahlung auf das gesamte Alterssicherungssystem in Deutschland. In diesem Beitrag wird erörtert,

- warum eine grundlegende Reform für erforderlich gehalten wurde,
- welches die wichtigsten mit der Reform verfolgten Ziele waren und welche Maßnahmen zu deren Realisierung ergriffen wurden und
- welche Wirkungen mit den Maßnahmen verbunden waren. Dabei wird auch auf die von Gegnern der Reform befürchteten negativen ökonomischen Folgen eingegangen.

Schließlich wird der Frage nachgegangen, ob das seinerzeit beschlossene Reformkonzept die Basis für ein „marodes“ Rentensystem geschaffen hat, das nicht zukunftstauglich ist, wie dies in den letzten Jahren vielfach behauptet wird.

## **Summary**

In January 1957 a fundamental reform of the statutory social pension insurance in Germany was decided by parliament. Not only a remarkable increase in pensions was its effect, but also a shift in the concept of pension calculation: from a static towards a dynamic pension scheme linked to the development of earnings. In this paper, the following questions are discussed:

- What were the main reasons for such a fundamental reform?
- What were the objectives to be achieved by the reform and what measures were taken to realise these objectives?
- What were the main effects of the reform? Here, also arguments are discussed raised by important opponents to the reform, pointing at expected negative economic effects.

Finally, it is discussed whether the reform concept of 1957 was a base for a pension scheme that is not sustainable, as often has been argued in Germany during recent years.

## **Inhalt**

1	Zur Fragestellung.....	5
2	Gründe für die Reform und den Paradigmenwechsel in der Alterssicherungspolitik sowie Auswirkungen der Reform.....	6
2.1	Wichtige Gründe.....	6
2.2	Ein konzeptioneller Wechsel, eine neue verteilungspolitische Zielvorstellung in der Alterssicherungspolitik und die zur Umsetzung geschaffene neue Rentenformel .....	9
2.3	Auswirkungen der neuen Rentenformel .....	17
2.4	Folgerungen aus der Neuregelung für den Finanzbedarf und die Mittelaufbringung .....	18
3	Umlageverfahren statt Kapitalfundierung als maßgebende Finanzierungskonzeption.....	19
4	Einige weitere Aspekte der Reformgesetze.....	21
5	Zur Würdigung der Rentenreform von 1957 – seinerzeit und heute .....	22
6	Literatur .....	29

## 1 Zur Fragestellung

Der 22. Januar 1957 war gerade angebrochen, als der Deutsche Bundestag mit überwältigender Mehrheit (in dritter Lesung) eine tiefgreifende Reform der seit 1889 bestehenden gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) beschloss,<sup>1</sup> eine Reform, die den Namen „Jahrhundertreform“ wohl eher verdient als das, was 2001 beschlossen wurde, die aber nicht – wie es in letzter Zeit offenbar üblich geworden ist – den Namen eines Ministers oder Regierungsberaters trägt. Dieser dritten Lesung der Reformgesetze, die sich über 15 Stunden erstreckte, war eine zweite Lesung vorausgegangen, die sich nicht – wie ursprünglich geplant – auf zwei Tage beschränkte, sondern drei volle Tage (jeweils von 9 bis 21 h) in Anspruch nahm – und die in der Presse als „Redeschlacht“ bezeichnet wurde.<sup>2</sup> Insgesamt war über weit mehr als 500 Änderungsanträge abzustimmen, hatte doch die SPD-Opposition kurz vor der Regierung einen eigenen Gesetzentwurf eingebracht, der zwar in vielen Grundfragen der Regierungsvorlage stark ähnelte, sich allerdings in verschiedenen wichtigen Fragen der konkreten Ausgestaltung davon unterschied.

Verabschiedet wurde die Reform mit den Stimmen aller Abgeordneten von CDU/CSU, SPD und der Freien Volkspartei (FVP), die sich von der FDP abgespalten hatte, während die neben der FVP gleichfalls der Regierungskoalition angehörende FDP sie geschlossen ablehnte und sich die Abgeordneten der Deutschen Partei (DP) mehrheitlich enthielten.<sup>3</sup>

Es ist hier nicht möglich, auf den Entstehungsprozess der komplexen Reform oder die zahlreichen im Vorfeld vorgetragenen Vorschläge einzugehen, die wieder einmal bis zur Befürwortung einer einheitlichen Staatsbürgerrente – diesmal aus Kreisen der Versicherungswirtschaft – reichten.<sup>4</sup>

Vielmehr soll in der erforderlichen Kürze auf folgende Fragen eingegangen werden:

- Warum wurde – und zwar auf breiter Front – eine grundlegende Reform für notwendig erachtet (2.)?
- Was waren die wichtigsten mit der Reform verfolgten Ziele und zu ihrer Umsetzung ergriffenen Maßnahmen im Unterschied zum Bisherigen sowie
- welche Wirkungen waren mit den Maßnahmen verbunden, aber auch, welche Folgen wurden von Kritikern befürchtet (3.)?

<sup>1</sup> Der Bundesrat stimmte am 8.2.1957 zu.

<sup>2</sup> Hervorgehoben wird in der Literatur auch der große und intensive Arbeitseinsatz des Ausschusses (42 Sitzungen mit 190 Stunden Gesamtdauer), der seine Arbeit am 21.12.1956 beendete; s. Hockerts (1980: 417).

<sup>3</sup> Von 440 stimmberechtigten Abgeordneten und 16 Berlinern stimmten 398 Abgeordnete und 15 Berliner mit Ja, 32 Abgeordnete plus ein Berliner mit Nein. Zehn Abgeordnete der DP enthielten sich der Stimme, eine Abgeordnete der DP stimmte gegen den Gesetzentwurf (Hockerts 1980: 421).

<sup>4</sup> S. Hockerts (1980 und 1990) sowie Schmähl (2005).

Zugleich soll deutlich werden, dass die Beschäftigung mit der Rentenreform von 1957 keinesfalls nur von historischem Interesse ist. Sie kann zur Beseitigung mancher „Mythen“ beitragen.

Abschließend soll dann die Frage erörtert werden, ob die derzeit in der öffentlichen Diskussion vertretene Auffassung, seinerzeit sei eine grundlegende Fehlentscheidung getroffen und die Basis für ein „marodes“, nicht zukunftstaugliches System gelegt worden, berechtigt ist (4.).

## **2 Gründe für die Reform und den Paradigmenwechsel in der Alterssicherungspolitik sowie Auswirkungen der Reform**

Zwei Aspekte des Rentenreformprojektes seien hervorgehoben. Sie standen auch im Zentrum der über mehrere Jahre intensiv geführten politischen und wissenschaftlichen Diskussionen:

- Die neue Konzeption einer „dynamischen“ Rente sowie
- die Abkehr von der bislang dominierenden Vorstellung einer auf vorheriger Kapitalansammlung beruhenden gesetzlichen Rente und der weitgehende Übergang zum Umlageverfahren.

Beides war allerdings nicht unabhängig voneinander.

### **2.1 Wichtige Gründe**

Maßgeblich für die Notwendigkeit einer Rentenreform war die als unzulänglich angesehene *Höhe* der Renten, durch die (Alters-)Armut oft nicht vermieden werden konnte und Leistungen der „Fürsorge“ oder der Familie erforderlich wurden. Zudem wurden die bei Rentenbeginn festgesetzten Renten nur sporadisch durch Zulagen erhöht, um zu vermeiden, dass die Kaufkraft der Renten nicht immer weiter sank und Alterseinkünfte nicht immer stärker hinter den in der Nachkriegszeit schließlich deutlich steigenden Löhnen zurück blieben. Es fehlte seinerzeit eine „*Anpassung*“ an das gestiegene Lohnniveau. Die „Sozialrentner“, so Bundeskanzler Adenauer, nahmen „an dem materiellen Aufstieg der Arbeitnehmer“ nicht teil.<sup>5</sup>

Dies war Folge der seit Einführung der GRV im Jahre 1889 geltenden Rentenberechnungsformel (s. Übersicht 1, linke Seite). Die Rentenhöhe ergab sich danach aus

- einem einkommensunabhängigen, einheitlich hohen (steuerfinanzierten) *Grundbeitrag* und

---

<sup>5</sup> Rundfunkansprache Adenauers am 13.2.1957 (Adenauer 1957).

- einem *Steigerungsbetrag*, der auf den *absoluten* Beträgen früher erzielter *Nominal*-löhne basierte.

Eine Anpassung des Rentenzahlbetrags während der Rentenlaufzeit war im Gesetz nicht vorgesehen.

*Übersicht 1: Konzeption der gesetzlichen Rentenversicherung vor und nach der Reform*

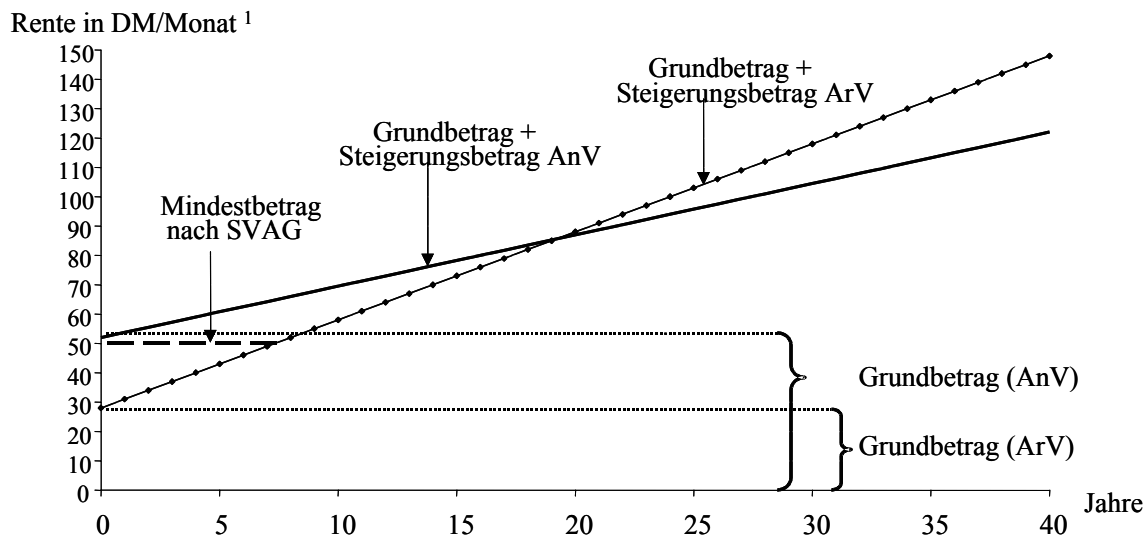
	bis 1956	1957
Ziel	Zuschuss zum Lebensunterhalt	Lohnersatz
Konzept	statisch	dynamisch
Rentenformel: - <i>Erstberechnung</i>	<p><i>Grundbetrag:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- einheitlich (steuerfinanziert)</li> </ul> <p><i>Steigerungsbetrag:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- bezogen auf <u>absolute</u> Beträge früherer Nominallöhne</li> </ul>	<p><i>nur Steigerungsbetrag</i></p> <p>bezogen auf</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Lohnposition</i>, d.h. die im Durchschnitt des Erwerbslebens erreichte <u>relative</u> Höhe des individuellen Lohns und</li> <li>- <i>gegenwartsnahes</i> Lohnniveau</li> </ul>
- <i>Anpassung</i>	nein (allenfalls fallweise)	ja, regelmäßig und lohnbezogen
„Umverteilung“	stark interpersonell (d.h. Vorsorgeorientierung <u>schwach</u> ausgeprägt)	stärker intertemporal (d.h. Vorsorgeorientierung <u>stark</u> ausgeprägt)

Quelle: Eigene Darstellung.

Zudem unterschieden sich die Parameterwerte für Grund- und Steigerungsbetrag in der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung (ArV und AnV): Der Grundbetrag war für Angestelltenrenten höher, aber der Steigerungs-Prozentsatz für die Berücksichtigung der Nominallöhne war niedriger. Die vielfach kritisierte Folge war, dass (bei gleichem Lohnverlauf) die Angestelltenrenten bei kurzer Versicherungsdauer höher als die Arbeiterrenten waren, sich dieses Verhältnis jedoch bei längerer Versicherungsdauer umkehrte (s. Übersicht 2).



## Übersicht 2: Erstberechnung von Versichertenrenten nach SVAG<sup>6</sup> (ArV und AnV)



<sup>1</sup> Rente = Grundbetrag + Steigerungsbetrag  
 Grundbetragssteigerung durch das SVAG auf 28 DM in der ArV, auf 52 DM in der AnV (zuvor 13 bzw. 37 DM)  
 Steigerungsbetrag = Steigerungssatz (1,2 v.H. ArV; 0,7 v.H. AnV) \* Bruttolohn  
 Bruttolohn hier mit 3.000,- DM/Jahr als konstant unterstellt

Quelle: Eigene Darstellung.

Da die Rentenberechnung auf den jeweils früher gezahlten Nominalöhnen basierte, ergaben sich infolge zwischenzeitlicher Lohnsteigerungen zudem erhebliche Unterschiede in der Rentenhöhe je nachdem, wann welche Löhne erzielt wurden und wann die Rente erstmals berechnet wurde, da die Löhne im Zeitverlauf ja nicht konstant blieben.

Dieser *statische* Charakter des Rentensystems sowie die Höhe der Renten wurden seit längerem kritisiert und führten in der Nachkriegszeit zu einer Reihe von Änderungsvorschlägen sowie schließlich zu einer vom Gesetzgeber beschlossenen neuen Rentenberechnungs- und Rentenanpassungsformel mit nun „dynamischen“ Renten. Das neue Konzept mit der neuen Rentenformel trat in Westdeutschland rückwirkend zum 1. Januar 1957 in Kraft. Die alte Formel galt im Prinzip in der DDR noch bis zum 30. Juni 1990 (also bis zur Einführung der DM).

<sup>6</sup> Gesetz über die Anpassung von Leistungen der Sozialversicherung an das veränderte Lohn- und Preisgefüge und ihre finanzielle Sicherstellung (SVAG), am 17.6.1949 verkündet und rückwirkend zum 1.6.1949 in Kraft getreten.

## 2.2 Ein konzeptioneller Wechsel, eine neue verteilungspolitische Zielvorstellung in der Alterssicherungspolitik und die zur Umsetzung geschaffene neue Rentenformel

Das konzeptionell Neue, das durch das Rentenreformgesetz hinsichtlich der individuellen Renten geschaffen wurde, bestand darin, dass die Rente nicht mehr – wie seit Anbeginn der GRV – ein „Zuschuss“ zur Finanzierung des Lebensunterhalts im Alter, sondern „Lohnersatz“ sein sollte. Dies erforderte sowohl eine Anhebung des Leistungsniveaus als auch eine Berücksichtigung der Lohnentwicklung, sowohl im Zeitraum bis zur erstmaligen Berechnung der Rente als auch während der Rentenlaufzeit. Rentner sollten in Zukunft regelmäßig mit ihrer gesetzlichen Rente an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung teilhaben. An die Stelle eines statischen sollte ein dynamisches System treten. Insgesamt drückte sich in den intendierten Veränderungen auch eine gewandelte Vorstellung darüber aus, welche Rolle der Staat in der Alterssicherungspolitik (als Leistungserbringer) spielen sollte (s. Übersicht 1, rechter Teil).

Realisiert wurde dies durch eine neue *Rentenformel*. Über deren Grundzüge bestand zwischen Regierungskoalition und SPD-Opposition, die – wie erwähnt – kurz vor der Regierung einen eigenen Gesetzentwurf eingebracht hatte, Übereinstimmung. Das fand schließlich auch Niederschlag in dem, was dann vom Bundestag beschlossen wurde. Im Folgenden stehen diese Neuregelungen im Zentrum der Betrachtung. Hinsichtlich der unterschiedlich akzentuierten Vorschläge aus dem SPD-Entwurf wie auch der ursprünglichen, dann im parlamentarischen Prozess in verschiedenen Punkten nicht unwesentlich modifizierten Regierungsvorlage wird nur auf einige Aspekte hingewiesen, die mit Blick auf die spätere Entwicklung in der GRV von Bedeutung sind.

Was wurde vom Bundestag beschlossen?

- 1.) Die Rente soll in Zukunft ausschließlich auf der Basis eines Steigerungsbetrags, also ohne einheitlichen Grundbetrag, errechnet werden.
- 2.) Bei der Erstberechnung soll die Höhe der Rente nicht mehr von den *absoluten* Beträgen der früher bezogenen *Nominallöhne* abhängig sein, in denen sich ja die inzwischen bis zum Rentenbeginn eingetretenen Lohnerhöhungen nicht widerspiegeln (also die Beträge nicht „aufgewertet“ werden), sondern
  - von der *relativen* Lohnposition der Versicherten, die im Durchschnitt des Erwerbslebens erreicht wurde, d. h. der Relation zwischen dem individuellen Bruttoentgelt und dem durchschnittlichen Bruttoentgelt aller Versicherten) und
  - von einem *gegenwartsnahen* Lohnniveau.

Damit wurde u. a. erreicht, dass die Höhe der Renten bei gleicher – im Lebensdurchschnitt realisierter – Lohnposition nicht mehr davon abhängig war, wann der Lohn bezogen und

wann die Rente beantragt wurde (wie es in der DDR noch bis zum Sommer des Jahres 1990 der Fall war).<sup>7</sup>

Formal beruhte die Erstberechnung der Rente<sup>8</sup> (R) jetzt auf vier Elementen:<sup>9</sup>

- (1) der Anzahl der zu berücksichtigenden *Versicherungsjahre* (**v**), zu denen neben Beitrags- auch weitere Zeiten zählten,<sup>10</sup>
- (2) dem Durchschnittswert der in den einzelnen Versicherungsjahren erreichten relativen (Brutto-)Lohnposition, d. h. der Relation des individuellen Bruttolohns (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) zum jeweiligen durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten im jeweiligen Kalenderjahr (bezeichnet als Vomhundertsatz – also Prozentsatz – der „*persönlichen Bemessungsgrundlage*“, **pB**),
- (3) dem *Steigerungssatz* (**s**) – ein Niveauparameter –, der für Alters- und Erwerbsunfähigkeitsrenten 1,5 v.H. pro Versicherungsjahr, für Berufsunfähigkeitsrenten (also teilweiser Erwerbsunfähigkeit) 1,0 v.H. betrug, und
- (4) der „*allgemeine Bemessungsgrundlage*“ des jeweils laufenden Jahres (**BG(t)**) – ein DM-Betrag, der sich als Mittelwert der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte aller Versicherten (**L<sup>d</sup>**) aus drei vorangegangenen Jahren ergibt.

Die Höhe der individuellen Versichertenrente (Altersrente) im Jahr *t* (**R(t)**) ergab sich danach aus:<sup>11</sup>

$$R(t) = v \cdot pB \cdot s \cdot BG(t),$$

wobei die ersten beiden Faktoren individuell unterschiedlich<sup>12</sup> und die beiden letzten für alle Versicherten gleich sind.

Der Prozentsatz der persönlichen Bemessungsgrundlage ergibt sich aus:

$$pB = \frac{\sum_{t=1}^n \frac{L^i(t)}{L^d(t)}}{n}$$

<sup>7</sup> Schmähl (1991).

<sup>8</sup> Die Altrenten wurden (gemäß der relativen Lohnhöhe, wobei der individuelle Lohn nur in Lohnklassen erfasst war) mit Umrechnungsfaktoren umgestellt.

<sup>9</sup> Die hier gewählten Abkürzungen dienen zur Vereinfachung der formelmäßigen Darstellung.

<sup>10</sup> So Zeiten längerer Schul- und Berufsausbildung, sowie Zeiten für Krankheit, Arbeitslosigkeit, Kriegsdienst und Gefangenschaft (Ersatz- und Ausfallzeiten) sowie – bei Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten – auch Zurechnungszeiten.

<sup>11</sup> Ergänzend sind zwei einkommensunabhängige Regelungen zu erwähnen: die Zahlungen der Rentenversicherungsträger an die Krankenversicherungsträger für die Krankenversicherung der Rentner (KVdR) und ggf. ein Kinderzuschuss.

<sup>12</sup> Sie bestimmen folglich die Differenzierung der Renten innerhalb einer Rentenart. Eine weitere Differenzierung erfolgt zwischen den Rentenarten durch den unterschiedlichen Steigerungssatz (3).

mit

$L^i$  = individuelles Bruttoarbeitsentgelt

$L^d$  = durchschnittliches Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten

$t$  = Kalenderjahr

$n$  = Zahl der Beitragsjahre

Sah noch der Regierungsentwurf vor, dass für die Definition der BG das Dreijahresmittel im Jahr *vor* dem laufenden Jahr ( $t-1$ ) begann, wurde von der Unionsfraktion in der heftig umstrittenen Dynamisierungsfrage durchgesetzt, dass es zwar bei der Erstfestsetzung bei der automatischen Anknüpfung an die Löhne (durch die BG) bleibt, das Dreijahresmittel aber nun mit ( $t-2$ ) beginnt, also um ein Jahr nach hinten verlagert wird, somit

$$BG(t) = \frac{L^d(t-2) + L^d(t-3) + L^d(t-4)}{3}$$

Diese Ausgestaltung war im Interesse einer Glättung von Lohnausschlägen, aber auch aus konjunkturpolitischen Gründen – als Mittel einer „automatischen“ Konjunkturstabilisierung – befürwortet worden.

Die SPD hatte dagegen ein Anknüpfen an den Durchschnittslohn des vergangenen Jahres vorgeschlagen, also eine „aktuelle“ Bemessungsgrundlage:

$$BG(t) = L^d(t-1),$$

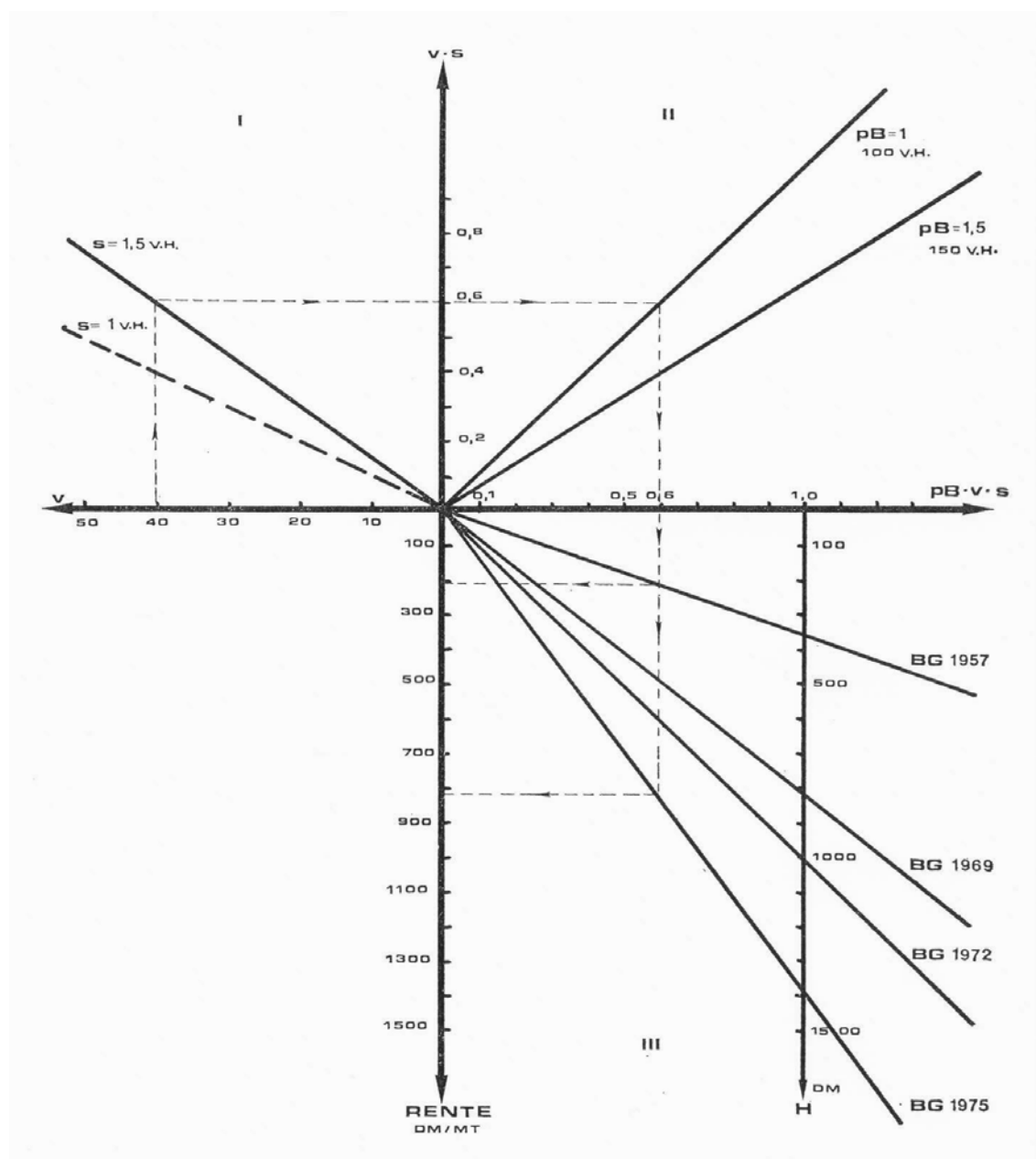
konnte sich damit jedoch nicht durchsetzen. Die „Aktualisierung“ der Bemessungsgrundlage war in späteren Jahren aber immer wieder ein Thema.

So waren 1957 für die allgemeine Bemessungsgrundlage die Durchschnittsentgelte der Jahre 1955, 1954 und 1953 maßgebend, im nächsten Jahr die Entgelte aus 1954 bis 1956 usw. (s. Übersicht 3).

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

In Übersicht 4 ist das Zusammenspiel der vier die Rentenhöhe bestimmenden Faktoren graphisch dargestellt und am Beispiel des „Eckrentners“ illustriert (s. die unterbrochene Linie).

Übersicht 4: Graphische Darstellung der Rentenbestimmungsfaktoren



Quelle: Schmähl (1976: 314).

Nach der neuen Rentenformel sollte sich also die im Durchschnitt des Versichertenlebens erreichte relative (Brutto-)Lohnposition in der Rentenhöhe widerspiegeln und zugleich ein „gegenwartsnahes“ Lohnniveau berücksichtigt werden. Durch die Konstruktion der allgemeinen Bemessungsgrundlage war dies aber nun das Lohnniveau vor rund drei Jahren (dies wurde allgemein als der „time-lag“ in der Rentenformel bezeichnet).

Die Relation der Renten zum *aktuellen* Bruttoarbeitsentgelt – also das Bruttorentenniveau – wurde durch die eingebaute Zeitverzögerung niedriger als ursprünglich angekündigt.<sup>13</sup> So hatte die Regierung in ihrem Entwurf als Zielgröße formuliert, das Rentenniveau solle „bei 40 Arbeitsjahren etwa 69 bis 72 % des Nettoarbeitsverdienstes vergleichbarer Arbeitnehmer betragen. Das sind 60 % des Bruttoverdienstes vergleichbarer Arbeitnehmer.“<sup>14</sup> Nach der schließlich eingeführten Rentenformel erreichte allerdings ein während seiner gesamten Versicherungszeit gerade durchschnittlich verdienender Versicherter (pB = 100 %) nach **40** Versicherungsjahren (später allgemein als „Eckrente“ bezeichnet)<sup>15</sup> aber nur eine Rente von 60 % der BG, nicht aber 60 % seines eigenen letzten Lohnes oder des Durchschnittslohns (aller oder vergleichbarer) Versicherter. Bezogen auf den aktuellen Lohn der Beschäftigten lag der Prozentsatz der Rente wegen des „time-lag“ umso niedriger, je höher in den vorangegangenen Jahren die Lohnzuwachsrate waren.<sup>16</sup> Die „Eckrente“ wurde übrigens im RRG 1992 offiziell dann auf der Grundlage von 45 und nicht mehr 40 Versicherungsjahren definiert, was bei zeitlichen Vergleichen für Eckrente und Eckrentenniveau zu beachten ist. So entsprechen 60 % für 40 Versicherungsjahre 67,5 % der Bemessungsgrundlage bei 45 Versicherungsjahren.

Wichtig bleibt festzuhalten, dass die Rentenberechnung nicht vom letzten eigenen Bruttoentgelt ausgeht, wie in der Beamtenversorgung. In welcher Relation die Rente zum letzten eigenen Bruttoentgelt steht, hängt vom individuellen Lohnverlauf ab. In Übersicht 5 sind zwei unterschiedliche Lohnverläufe dargestellt, die beide – über die Versicherungsdauer betrachtet – gerade dem Durchschnittsentgelt entsprechen und zu identischer Rentenhöhe führen. Je höher das letzte Entgelt (relativ) im Vergleich zu dem im Durchschnitt des Versi-

---

<sup>13</sup> S. dazu Schmähl (2005: 411-416). Seinerzeit wurde von einer verglichen mit heute geringen Differenz zwischen Brutto- und Nettoentgelten ausgegangen.

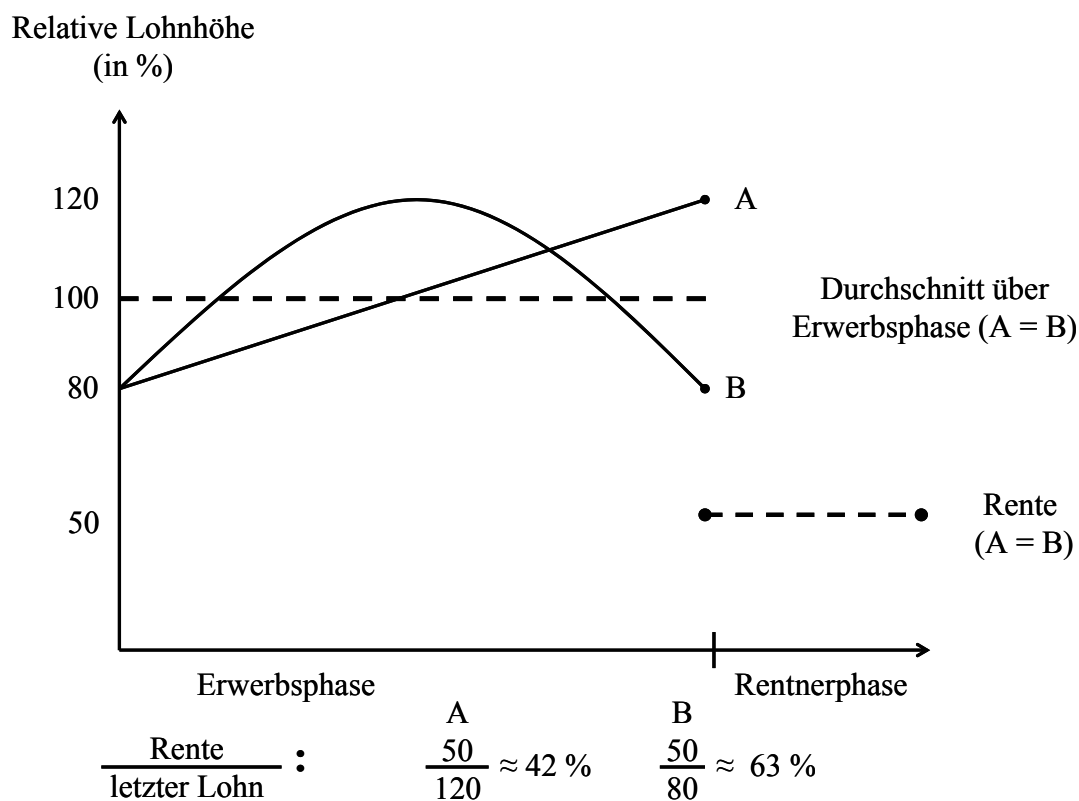
<sup>14</sup> Kabinettsprotokolle (1999: 156). Die SPD hatte – analog der Beamtenversorgung – 75 % gefordert (s. Schmähl 2005: 407, Anm. 289).

<sup>15</sup> Der Begriff der „Eckrente“ spielte bereits im Zusammenhang mit den Plänen zur Rentenreform eine Rolle. So bezog sie der Bundesfinanzminister auf ein Durchschnittseinkommen nach „45-jährigem Arbeitsleben“, eine Zeitdauer, die Jahrzehnte später dann auch für die regierungsamtliche Definition übernommen wurde (s. Schmähl 2005: 414, Anm. 328).

<sup>16</sup> Das Bruttorentenniveau für einen Durchschnittsverdiener nach 40 Versicherungsjahren („Brutto-Eckrentenniveau“) – d. h. die Rente in Beziehung gesetzt zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt desselben Jahres – erreicht bei dem „time-lag“, mit dem die BG der Lohnentwicklung folgt, bei einer (konstanten) Zuwachsrate von jährlich 3 % knapp 55 %; bei 5 % Lohnzuwachs liegt es dagegen bereits unter 52 % (s. Schmähl 1975: 42).

chertenlebens ist (Fall A in Übersicht 5), umso niedriger ist die Relation der Rente zum letzten Entgelt („Ersatzrate“) und umgekehrt (Fall B), s. Übersicht 5.<sup>17</sup>

*Übersicht 5: Lohnverlauf und „Ersatzrate“*



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

Bei der erstmaligen Berechnung einer (Alters- oder Invaliditäts-)Rente (also einer Neu- oder Zugangsrente) erfolgte durch die Anbindung an die allgemeine Bemessungsgrundlage eine „automatische“ Koppelung an ein „gegenwartsnahes“ Lohnniveau. Dies erforderte also keine Entscheidung des Bundestages. Wie sollte sich aber eine einmal festgesetzte Rente während der Rentenlaufzeit entwickeln, d. h., wie sollte die Frage nach der *Anpassung* der sogenannten „Bestandsrenten“ gelöst werden? Hier unterschieden sich die Vorschläge von Regierung und SPD deutlich: Die SPD – unterstützt vom DGB – schlug vor, auch die Bestandsrenten *automatisch* entsprechend der jährlichen Lohnentwicklung (d. h. der von ihr vorgeschlagenen allgemeinen Bemessungsgrundlage) anzupassen, während der Regierungsentwurf eine Anpassung sogar nur alle fünf Jahre vorsah.<sup>18</sup> Das hätte zur Folge gehabt, dass in der Zwischenzeit z. B. bei steigendem Preisniveau die Kaufkraft der Renten gesun-

<sup>17</sup> Zudem ist die „Kappung“ durch die Beitragsbemessungsgrenze zu beachten. Die „Lohnersatzfunktion“ der Rente erübrigte nach Auffassung der Regierung Sonderregelungen bei niedrigen Renten, während die SPD unter bestimmten Bedingungen ein fiktives (Mindest-)Arbeitseinkommen vorsah. Eine solche „Rente nach Mindesteinkommen“ wurde dann 1972 ins Rentenrecht eingeführt.

<sup>18</sup> Der Bundesrat sprach sich für einen 3-Jahres-Abstand aus.



ken wäre und dann nach fünf Jahren schlagartig eine Rentenerhöhung erfolgt wäre. Außerdem sah der Regierungsentwurf vor, dass diese Anpassung gemäß der Entwicklung des Volkseinkommens je Beschäftigten erfolgen sollte, also mit einer anderen Bezugsgröße, als sie mit der allgemeinen Bemessungsgrundlage bzw. dem Durchschnittslohn für die Erstfestsetzung der Renten vorgesehen war.<sup>19</sup> Das hätte zur Folge gehabt, dass sich die Renten selbst bei gleicher Erwerbsbiographie nun doch wieder je nach Zugangsjahr unterschieden hätten. Schließlich – nach intensiven Auseinandersetzungen – entschieden sich Unionsfraktion und sozialpolitischer Ausschuss des Bundestags dafür, auch für die Anpassung der „Bestandsrenten“ im Prinzip die Entwicklung der BG zugrunde zu legen.

Die Rentendynamisierung war heiß umstritten, auch innerhalb der Bundesregierung. Bundesfinanz- und Bundeswirtschaftsminister versuchten, den Regierungsentwurf selbst dann noch zu „entschärfen“, als er bereits im Parlament eingebracht war.

So schlug das Finanzministerium noch im Oktober 1956 (5 Monate nach dem Einbringen der Regierungsvorlage) sogar wieder vor, einen Grundbetrag beizubehalten und den Steigerungssatz für Altersrenten von 1,5 auf 0,9 (und von 1,0 auf 0,6 für Invalidenrenten) zu reduzieren. Auf die Dynamisierung sei zu verzichten. Stattdessen solle es sich der Staat vorbehalten, die Renten von Zeit zu Zeit je nach wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Bedingungen anzuheben.<sup>20</sup> Der Kanzler sah sich angesichts der Widerstände und öffentlichen Äußerungen von Finanzminister Schäffer und Wirtschaftsminister Erhard im Oktober 1956 sogar gezwungen „die Grundsätze der Regierungsvorlage“ zu „Richtlinien der Politik“ zu erklären.<sup>21</sup>

Gewarnt vor einer Dynamisierung wurde auch von der Zentralbank, von Versicherungen und vielen Wissenschaftlern wegen erwarteter schwerwiegender negativer ökonomischer Wirkungen, so

- vor einem *Inflationsschub* (der Ökonom Wilhelm Röpke sprach davon, durch die „Gleitrente“ werde in die „Inflationsmaschine [...] ein Kompressor“ eingebaut; Röpke 1956: 29) und
- vor einem *Erlahmen der privaten Ersparnisbildung* durch das „kollektive Zwangssparen“, was – so die Zentralbank – „einen unentbehrlichen Pfeiler der freiheitlichen Wirtschaft zum Einsturz“ bringen würde.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion der damaligen Zeit wurde auch über eine mögliche – und zwar dann automatische – Teilhabe von Rentnern an der wirtschaftlichen Entwicklung im Falle sinkender Preise diskutiert. Bei Einhaltung des Ziels der Geldwertstabilität ist diese Teilhabe aber nicht möglich und erfordert andere Mechanismen.

<sup>20</sup> Schmähl (2005: 412) sowie Hockerts (1980: 403).

<sup>21</sup> Hockerts (1980: 407). Bereits im August 1956 war von Banken, Sparkassen und Lebensversicherungen die „Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer“ als Lobbyeinrichtung insbesondere gegen die Einführung der „dynamischen Rente“ gegründet worden.

<sup>22</sup> S. Schmähl (2005: 409).

Der Begriff „dynamische Rente“ – von der Zentralbank als „verhängnisvolles Schlagwort“ bezeichnet und u. a. von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände sowie von Bundeswirtschaftsminister Erhard heftig kritisiert – wurde dann von der Regierung durch den – wie es im Bundeskabinett hieß – „sprachlich besseren Ausdruck ‚Produktivitätsrente‘“ ersetzt. Diese Bezeichnung, die das Gewollte – ein Anknüpfen an die Nominallohnentwicklung – eher verschleierte, wurde dann auch vom Bundeskanzler aus taktischen Gründen aufgegriffen (Schmähl 2005: 408 f.).

Die im Vorfeld der Reform vielfach geäußerten und vehement vorgetragenen Befürchtungen sollten sich allerdings schon bald als grundlos herausstellen. Um diesen zu begegnen, sollte nach Mehrheitsmeinung im Parlament die Anpassung der Renten jedoch nicht – wie bei der Erstberechnung – automatisch erfolgen, sondern jeweils durch gesondertes Gesetz. Zwischengeschaltet wurde zudem das Votum des neu zu schaffenden „Sozialbeirats“, der eine Empfehlung über die Anpassung abgeben sollte. Die SPD-Opposition forderte demgegenüber eine automatische Rentenanpassung. Diese wurde erst 35 Jahre später – 1992 – verwirklicht.

Die SPD kritisierte in der abschließenden Lesung der Gesetzentwürfe, dass der „große Gedanke“ der dynamischen Rente – „daß der Alte und Arbeitsunfähige in gleichem Maße an der wirtschaftlichen Entwicklung, an der Lohnentwicklung teilnimmt wie sein [...] Kollege, der noch im Arbeitsprozeß steht“ – von der CDU/CSU wegen fehlender Anpassungsautomatik und wegen des „time-lag“ in der Berechnungsformel „erheblich verwässert“ worden sei.<sup>23</sup>

### 2.3 Auswirkungen der neuen Rentenformel

Betrachtet man die leistungsrechtlichen Auswirkungen der 57er Reform, so bleibt festzuhalten, dass die noch im Regierungsentwurf enthaltene Zielvorstellung, „daß der Versicherte als Rentner unter Berücksichtigung verminderter Bedürfnisse den Lebensstandard aufrechterhalten kann, den er im Durchschnitt seines Arbeitslebens“ hatte (genauer den Lebensstandard, den er zuvor aus Arbeitsentgelt finanzieren konnte), durch die reformierte GRV allein nicht erreicht werden konnte. Dies war insbesondere Folge der Koppelung der Rente an die „allgemeine Bemessungsgrundlage“, die der aktuellen Lohnentwicklung nur gedämpft und zeitversetzt folgte. Dennoch wurde die „Lebensstandardsicherung“ durch die GRV mehr und mehr zur dominierenden politischen Aussage.

Dass dieses Ziel allein durch die GRV nicht erreicht werden konnte, wurde seinerzeit auch klar formuliert. So schrieb der damals zuständige Abteilungsleiter im Arbeitsministerium: „Die deutsche Rente stellt die Mindestsicherung dessen dar, was von der Sozialen Sicherheit her zu erbringen ist. Sie läßt damit zugleich Raum und macht es zweckmäßig, daß daneben bestimmte Maßnahmen der eigenen Vorsorge betrieben werden“ (Jantz 1963: 124).

<sup>23</sup> So Schellenberg (SPD) in der 3. Lesung. S. StenBerBT 2/187 v. 21.1.1957: 10514.

Unbestritten bleibt aber, dass durch die politischen Entscheidungen die gesetzlichen Renten beträchtlich erhöht wurden.

## **2.4 Folgerungen aus der Neuregelung für den Finanzbedarf und die Mittelaufbringung**

Die Rentenumstellung – zu der auch eine Anhebung der Witwenrenten von 50 auf 60 % der Versichertenrente des verstorbenen Ehegatten gehörte – erfolgte rückwirkend zum 1. Januar 1957. Arbeiterrenten stiegen im Durchschnitt um rd. 65 %, Angestelltenrenten um rd. 72 %. Das Ausgabenvolumen wuchs 1957 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 43 % (ArV) bzw. 53 % (AnV).

Der Finanzbedarf stieg dementsprechend und sollte durch eine Erhöhung des Beitragssatzes von 11 auf 14 % (allerdings erst ab April 1957) und durch einen Bundeszuschuss gedeckt werden.

Die Bundeszahlungen sollten nun aber nicht mehr – wie bisher – bestimmte Teile der Rente (den Grundbetrag) oder Erstattungen finanzieren, sondern es wurde ein Pauschalbetrag festgesetzt, der im Ausgangsjahr bei etwa einem Drittel der Ausgaben lag und sich im Zeitablauf mit der Änderungsrate der BG entwickeln sollte. Der Bundeszuschuss war also im Prinzip an die Entwicklung der durchschnittlichen Bruttolöhne gekoppelt, nicht aber an die der Ausgaben. Damit wirkten sich z. B. demographisch bedingte Erhöhungen der Rentenausgaben nicht auf die Entwicklung der Bundeszahlungen aus. Die Folge war, dass im Zeitablauf der Anteil der Bundeszahlungen an den Rentenausgaben nahezu kontinuierlich sank. Dieses wäre nicht eingetreten, wenn – wie von der SPD vorgeschlagen – vom Bund pauschal ein gewisser Prozentsatz (40 %) der Rentenausgaben gezahlt würde, da dann der Finanzierungsanteil des Bundes konstant geblieben wäre.<sup>24</sup>

Immer wieder gab es Bestrebungen des Bundes, sich auf Kosten der Rentenversicherung finanziell zu entlasten. Die Diskussion über eine angemessene Höhe der Zahlungen aus dem allgemeinen Staatshaushalt durchzieht die weitere Entwicklung der GRV bis in die Gegenwart (vielfach unter dem – z. T. irreführenden – Schlagwort der Finanzierung „versicherungsfremder Leistungen“).<sup>25</sup> Ähnliches gilt auch für die Diskussion über das geeignete Finanzierungsverfahren, also ob die Rentenversicherung umlagefinanziert oder kapitalfinanziert sein soll.

---

<sup>24</sup> Bereits 1957 waren die Bundeszahlungen an ArV und AnV prozentual niedriger als jeweils in den fünf vorangegangenen Jahren. Wobei bereits damals zwischenzeitlich anstelle der Zuführung der Mittel z. T. Schuldbuchforderungen eingeräumt wurden, eine Praxis, die auch später verschiedentlich zur Anwendung kam.

<sup>25</sup> S. aus heutiger Sicht zu dieser Thematik – mit weiteren Literaturverweisen – Schmähl (2006).

### 3 Umlageverfahren statt Kapitalfundierung als maßgebende Finanzierungskonzeption

Die Diskussion, ob ein Umlageverfahren oder „Kapitaldeckung“ anzuwenden sei, reicht bis ins 19. Jahrhundert zurück.<sup>26</sup> Und nicht erst in der Nachkriegszeit wurde insbesondere von Wissenschaftlern betont, dass das Umlageverfahren für ein staatliches *Pflichtsystem* sinnvoll sei. Dabei wurde vor allem kreislauftheoretisch argumentiert. Besondere Beachtung fanden in Deutschland Ausführungen des in Kiel lehrenden Ökonomen Gerhard Mackenroth, der in einem breit angelegten Vortrag zur Begründung eines umfassenden „Sozialplans“ sowie einer notwendigen „Verzahnung der Sozialpolitik mit dem volkswirtschaftlichen Kreislauf“ vortrug: „Nun gilt der einfache und klare Satz, daß aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muß.“<sup>27</sup> Diese später vielfach als „Mackenroth-These“ bezeichnete Aussage findet sich allerdings – worauf ich bereits vor über 30 Jahren hingewiesen hatte – nahezu wortgleich in Schriften des Arbeitswissenschaftlichen Instituts der Deutschen Arbeitsfront aus den Jahren 1939 und 1940.<sup>28</sup> An dieser – ohne Verfassernennung erschienenen Ausarbeitung – dürfte vor allem der später in Tübingen lehrende Kreislauftheoretiker Hans Peter maßgeblich beteiligt gewesen sein.

Auch in dem 1942 in England vorgelegten Beveridge-Bericht wurde argumentiert, dass in einem Pflichtsicherungssystem angesichts der Steuer- (und man kann ergänzen Beitrags-)Hoheit zumindest aus finanzierungstechnischer Sicht für die Ansammlung von Reserven keine Notwendigkeit bestehe. Allerdings abstrahiert die – auch von Mackenroth verwendete – einfache kreislauforientierte Argumentation von möglicherweise unterschiedlichen Folgewirkungen der Finanzierungsmethoden u. a. auf gesamtwirtschaftliche Ersparnis, Investitionen und wirtschaftliches Wachstum. Dies spielte einige Jahrzehnte nach der Rentenreform in der deutschen Diskussion eine wichtige Rolle.<sup>29</sup>

Die Abkehr von der auf vorheriger Vermögensakkumulation basierenden Finanzierungskonzeption für die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) vollzog sich im Denken und in der Praxis erst allmählich. Anfang der fünfziger Jahre hielten sowohl die Rentenversicherungsträger als auch das Bundesarbeitsministerium grundsätzlich am Konzept der Kapitalansammlung fest, auch wenn die Anwendung des Umlageverfahrens durch die ökonomische Situation zwischenzeitlich immer wieder erzwungen worden war. Auch strebte der Bundesarbeitsminister in dieser Zeit an, dass Reserven der Rentenversicherungsträger in

<sup>26</sup> Verschiedene Hinweise darauf finden sich u. a. in Schmähl (1980 und 2004).

<sup>27</sup> Mackenroth (1952: 41).

<sup>28</sup> S. dazu o. Verf. (1939: 309 f.) sowie wörtlich damit übereinstimmend in einem Buch des damaligen wissenschaftlichen Generalreferenten des Instituts, Theodor Bühler (1940: 150 f.). Hierauf wurde erstmals hingewiesen von Schmähl (1974: 111). Ausführlich dazu – mit Verweisen auf die Bezugnahme auf Mackenroth in der Nachkriegszeit: Schmähl (1981); s. auch Manow (1998).

<sup>29</sup> S. u. a. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998).

höherem Maße als zuvor für Darlehen an Versicherte zum Erwerb von Grund und Boden und zum Hausbau gewährt werden sollten.

Ein wichtiger Gesichtspunkt, der für das Umlageverfahren sprach, war zweifellos, dass die weit verbreitete Auffassung, die unzureichende Höhe der Rente durch Leistungserhöhungen dem inzwischen deutlich gestiegenen Einkommensniveau anzupassen, angesichts des damit verbundenen Finanzbedarfs nicht gleichzeitig mit einem erheblichen Vermögensaufbau in der Rentenversicherung durchzusetzen gewesen wäre.

Im Zuge der 57er Reform wurde daher für ArV und AnV<sup>30</sup> zwar eine Abkehr von dem früher geltenden Prinzip der „Kapitaldeckung“ beschlossen, jedoch (noch) kein vollständiger Übergang zum Umlageverfahren, sondern nur zu einem „modifizierten Umlageverfahren“: Für einen jeweils zehnjährigen „Deckungsabschnitt“ sollte ein einheitlicher Beitragssatz so festgelegt werden, dass am Ende des Deckungsabschnitts eine Vermögensreserve im Umfang von – vereinfacht ausgedrückt – einer Jahresausgabe vorhanden ist. Dieses Konzept – das übrigens dem bei Einführung der GRV Ende des 19. Jh. ähnelt – war gleichermaßen von Regierung wie SPD-Opposition vorgeschlagen worden.

War für den ersten zehnjährigen Zeitraum von der Regierung ein konstanter Beitragssatz von 14 % als ausreichend angesehen worden, so wurde für das zweite Jahrzehnt ein Satz von 16,25 % und für das dritte Jahrzehnt ein Beitragssatz von 18,25 % als ausreichend bezeichnet, von anderen allerdings als erheblich zu niedrig angesehen. Besondere Aufmerksamkeit fand in der Kontroverse darüber ein von dem Versicherungsmathematiker Georg Heubeck im Auftrag des Bundesfinanzministers erstelltes Gutachten (Heubeck 1956),<sup>31</sup> in dem Kritik an den Annahmen der Regierung, insbesondere über die künftige Entwicklung der Lebenserwartung geübt wurde, die von Heubeck als weiter steigend, vom Arbeitsministerium als konstant unterstellt wurde. Heubeck kam zu dem Ergebnis: „Die Belastung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer steigt [...] im Lauf der Zeit sowohl beim Leistungssystem des Regierungsentwurfs als auch beim Leistungssystem des SPD-Entwurfs auf mehr als das Doppelte derjenigen an, die jetzt im Gesetz für das Jahr 1957 vorgesehen ist“ (Heubeck 1956: 10).<sup>32</sup> Unbeschadet aller Differenzen in den Berechnungen war aber klar, dass die demographische Entwicklung im Zeitablauf zu steigenden Abgaben führen dürfte.

---

<sup>30</sup> Für die Knappschaftliche Rentenversicherung erfolgte durch die Defizithaftung des Bundes ein reines Umlageverfahren.

<sup>31</sup> Der Finanzminister informierte das Bundeskanzleramt erst am 29. September 1956 über die Gutachtenerteilung, so Ruf (1991: 76), also zu einem Zeitpunkt, als der Regierungsentwurf seit Anfang Juni dem Parlament vorlag. Dies gehörte mit zu den Widerstandsmaßnahmen Schäffers wie auch der von ihm am 15. Oktober 1956 dem Kabinett übersandte, vom Regierungsentwurf deutlich abweichende eigene Entwurf (s. dazu Schmähl 2005: 412).

<sup>32</sup> Ähnliche Größenordnungen werden in einer Stellungnahme aus dem Bereich der Privatversicherung genannt (s. Luzius/Mehring o. J. [1956]). Dort heißt es abschließend: „Es wird also entschieden werden müssen, ob Beiträge in der Größenordnung von 35 % des Arbeitslohns [...] tragbar sind.“ (ebd.: 8). Abgesehen von den unterschiedlichen Annahmen zur Lebenserwartung wurde auch ein sinkender Anteil des Bundeszuschusses an den Rentenausgaben (implizit) unterstellt.

#### 4 Einige weitere Aspekte der Reformgesetze

Kurz sei noch auf einige weitere Aspekte des Reformgesetzes hingewiesen. So bestand – bei einer „Regelaltersgrenze“ von 65 Jahren – die Möglichkeit des vorzeitigen Rentenbezugs unter bestimmten Bedingungen nach Arbeitslosigkeit und für Frauen.<sup>33</sup> Witwenrenten wurden nun in der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung nach einheitlichen Bedingungen gewährt<sup>34</sup> und mit einem Prozentsatz von 60 statt 50 % der Versichertenrente des verstorbenen Ehegatten.<sup>35</sup>

Wichtig ist, dass zuvor bestehende Unterschiede zwischen ArV und AnV – bis auf eine Ausnahme – beseitigt wurden. 1953 war zwar mit der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte wieder ein eigener Träger für die Angestelltenversicherung geschaffen worden. Inzwischen stellte auch niemand mehr die organisatorische Trennung der beiden Zweige in Frage, auch nicht vorherige Befürworter einer „Einheitsversicherung“, wie sie nach dem Krieg in Form der Versorgungsanstalt Berlin bestand, deren Leiter der nunmehrige sozialpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Ernst Schellenberg, war. Sowohl Regierung als auch SPD sahen in ihren Gesetzentwürfen übereinstimmend ein *einheitliches* Gesetz für beide Zweige vor. In die Rentenversicherung sollten nach der Vorstellung von Regierung wie SPD alle Arbeiter und Angestellten unabhängig von der Höhe ihres Arbeitsentgelts einbezogen werden, also ohne eine Versicherungspflichtgrenze, wie sie für Angestellte bislang bestand. Doch gegen die Aufhebung der Versicherungspflichtgrenze in der Angestelltenversicherung, die von der DAG befürwortet wurde, gab es – erwartungsgemäß – erheblichen Widerstand, u. a. von den Lebensversicherern.<sup>36</sup> In den Ausschussberatungen wurde schließlich – als einziger Unterschied im Leistungsrecht zwischen Arbeitern und Angestellten – ein von der Unionsfraktion beschlossener Kompromiss durchgesetzt, indem die Versicherungspflichtgrenze für Angestellte doch beibehalten, aber im Betrag deutlich erhöht wurde. Und die gesetzliche Neuregelung erfolgte nun auch nicht in einem gemeinsamen Gesetz für Arbeiter und Angestellte, sondern es „gelang [...] der DAG, eine Trennung der Reformwerke in zwei besondere Gesetze durchzusetzen“ (Hockerts 1980: 372).<sup>37</sup> Trotz der organisatorischen Trennung, aber den bis auf die Versicherungspflichtgrenze i-

<sup>33</sup> So konnte nach mindestens einem Jahr ununterbrochener Arbeitslosigkeit eine vorzeitige Altersrente ab 60 nun nicht nur von Angestellten, sondern auch von Arbeitern beantragt werden wie auch von Frauen, die in den letzten 20 Jahren überwiegend versicherungspflichtig waren.

<sup>34</sup> Für Arbeiterinnen bestanden hier bisher etwas restriktivere Leistungsvoraussetzungen.

<sup>35</sup> Der Regierungsentwurf sah für Witwenrenten nicht Bedürftigkeit als Voraussetzung vor, wohl aber, dass die verstorbene Ehefrau überwiegend den Unterhalt bestritten habe. Dies wurde aus der „Unterhaltersatzfunktion“ der Hinterbliebenenrente abgeleitet. Diese ungleichen Bedingungen für Witwen- und Witwenrenten sollten erst in den achtziger Jahren aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts beseitigt werden.

<sup>36</sup> Aber auch von BDI, DIHT, Union der leitenden Angestellten und dem Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparwesen, das in einer solchen Maßnahme eine existenzbedrohende Einnengung des potentiellen Kundenkreises sah. Näheres bei Hockerts (1980: 374 f.).

<sup>37</sup> Verkündet wurde somit am 23.2.1957 ein „Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter (Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz – ArVNG), BGBl. I, 1957, S. 45 sowie ein „Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Angestellten“ (Angestelltenversicherungs-Neuregelungsgesetz – AnVNG), ebd.: 88.

dentischen rechtlichen Regelungen war in den Reformgesetzen allerdings keine Form eines Finanzausgleichs zwischen ArV und AnV vorgesehen, obgleich schon früher das unterschiedliche Finanzaufkommen der beiden Versicherungszweige Thema war und weitere Verschiebungen in der Beschäftigtenstruktur erwartet wurden.<sup>38</sup>

## 5 Zur Würdigung der Rentenreform von 1957 – seinerzeit und heute

Durch die Rentenreform des Jahres 1957 wurden Mängel des zuvor praktizierten statischen Systems beseitigt. Sie stellte eine weithin als notwendig angesehene Anpassung der rentenrechtlichen Regelungen an eine sich dynamisch entwickelnde (wachsende) Wirtschaft dar, in der Produktivitätsfortschritte primär zu Einkommenserhöhungen (und nicht zu Preisniveausenkungen) führen. In der DDR blieb es bis zum Sommer 1990 bei der statischen Konzeption der Rente, was bei der Wiedervereinigung erhebliche Umstellungen erforderte, Umstellungen, die z. T. technisch in ähnlicher Form gelöst wurden, wie das 1957 der Fall war.

Durch die Erhöhung des Leistungsniveaus wie auch die Anpassung an die Lohnentwicklung hat die Rentenversicherung im Zeitablauf maßgeblich dazu beigetragen, dass *Altersarmut* in der Bundesrepublik – die zuvor Fürsorgeleistungen oder Hilfen der Familien erforderte – *zunehmend an Bedeutung verlor*. Diese sozial- und gesellschaftspolitisch wichtige Wirkung droht allerdings durch die jüngsten politischen Entscheidungen für die Zukunft in Frage gestellt zu werden.

Durch die Rentenreform von 1957 wurde ein *relativ enger Bezug zwischen der Höhe der Vorleistung, also dem in einem Jahr gezahlten Beitrag, und der Höhe der damit erworbenen späteren Gegenleistung an Rente* realisiert. Damit stellt für den Einzelnen die Beitragszahlung zur GRV – unbeschadet der Frage, ob diese in einem umlagefinanzierten oder kapitalfundierte System erfolgt – ein Element der *Eigenvorsorge* dar. Eigenvorsorge erfolgt also nicht nur – wie heute immer wieder behauptet wird – bei privater Versicherung oder durch privates Sparen, sondern auch durch Beitragszahlungen zu einem (umlagefinanzierten) Sozialversicherungssystem mit enger Verknüpfung zwischen Vorleistung und Gegenleistung. Dieser Vorleistungsbezug wurde durch die Rentenreform deutlich gestärkt. Allerdings wird inzwischen von vielen Wissenschaftlern und Politikern – gezielt – zwischen Beitragszahlungen zur „solidarischen Umlagefinanzierung“ einerseits und der „Eigenvorsorge“ in privaten kapitalfundierte Systemen andererseits unterschieden.<sup>39</sup> Auch mit Begriffen kann – oftmals erfolgreich – Politik betrieben werden. Bereits bei der Rentenreform

---

<sup>38</sup> Innerhalb der ArV bestand ein Finanzverbund (Gemeinlastverfahren), aber nicht mit der AnV. Zwischen allen drei Zweigen der GRV gab es ergänzend nur den „Wanderversicherungsausgleich“. Hier nach setzte der Versicherungszweig, an den der letzte Beitrag entrichtet wurde, die Rentenleistung fest. Es erfolgte dann ein finanzieller Ausgleich im Verhältnis der auf die einzelnen Versicherungszweige entfallenden Versicherungs- und Ausfallzeiten. Dieser Ausgleich erfolgte im Allgemeinen zugunsten der AnV.

<sup>39</sup> Als ein Beispiel unter vielen: Börsch-Supan/Wilke (2006), wo zwischen umlagefinanziertem „Generationenvertrag“ und auf Kapitaldeckung basierender privater „Eigenvorsorge“ unterschieden wird.

1957 wurde argumentiert, dass die Beitragszahlungen an die GRV für den Versicherten Eigentum begründen – ein Gesichtspunkt, der annähernd ein Vierteljahrhundert später (1980) vom Bundesverfassungsgericht dadurch unterstrichen wurde, dass durch Beiträge erworbene Ansprüche dem Eigentumsschutz des Grundgesetzes unterliegen (Art. 14 GG).

Die Struktur der 1957 geschaffenen Rentenformel ist im Prinzip bis heute erhalten geblieben. 1989 (durch das Rentenreformgesetz '92) wurde zunächst die Rentenformel begrifflich neu gefasst, indem die ursprünglich vier Elemente jeweils zu zweien verschmolzen wurden:

- der *Summe der Entgeltpunkte*, die angibt, welche relative Lohnposition im Erwerbsleben erreicht wurde (was zuvor durch den Vomhundertsatz der persönlichen Bemessungsgrundlage und die Versicherungsdauer ausgedrückt wurde) und
- dem *aktuellen Rentenwert*, der durch Multiplikation des Steigerungssatzes und der allgemeinen Bemessungsgrundlage ermittelt wurde und seitdem den DM- (bzw. nun Euro-Wert) eines Entgeltpunktes angibt.<sup>40</sup>

Allerdings hat sich die Fortschreibung des aktuellen Rentenwerts verändert, indem zunächst seit 1992 nicht mehr die Entwicklung der durchschnittlichen Brutto-, sondern nun der Nettolöhne maßgebend wurde.<sup>41</sup> 2001 ist man zwar wieder zur Anbindung an die Veränderung der Bruttolöhne zurückgekehrt. Doch neben der Veränderung des GRV-Beitragssatzes wirken seitdem zunehmend weitere Faktoren auf die Veränderung des aktuellen Rentenwertes ein, so zunächst der sogenannte „Altersvorsorgeanteil“ und seit 2005 zusätzlich ein „Nachhaltigkeitsfaktor“. Damit hat die Formel nicht nur an Transparenz verloren, sondern es wurde auch einer der Grundgedanken der 57er Reform, dass auch die Älteren nach Ausscheiden aus dem Erwerbsleben an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – genauer der Lohnentwicklung – weiterhin teilhaben sollten, stark verwässert. Diese Intransparenz wird noch gesteigert, wenn künftig zusätzlich auch ein „Nachholfaktor“ (Modifizierung der Schutzklausel genannt) eingebaut wird. Vertrauen wird durch diese Intransparenz nicht gefördert.

Die Rentenreform von 1957 stellte zweifellos einen tiefgreifenden Paradigmenwechsel in der deutschen Alterssicherungspolitik dar,<sup>42</sup> der von beiden großen Volksparteien (CDU/CSU und SPD) politisch durchgesetzt, von der FDP aber geschlossen abgelehnt wurde: Sie könne „diesem dem früheren guten Ruf der deutschen Sozialversicherung in der Welt abträglichen Gesetz“ nicht zustimmen.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Jetzt allerdings auf Monatsbasis, indem das Produkt aus Steigerungssatz und allgemeiner Bemessungsgrundlage durch 12 dividiert wurde.

<sup>41</sup> Zuvor erfolgten Ad-hoc-Eingriffe, insbesondere mit Wirkung auf den Anstieg der allgemeinen Bemessungsgrundlage.

<sup>42</sup> Hockerts (1990: 93) spricht von einer „Epochenzäsur“, Zacher (2001: 498) vom „wichtigsten Wahrzeichen zeitgemäßer Neubelebung der Sozialversicherung“. Ruland (1991: 3) betont: „Rückblickend ist festzustellen, daß in der einhundertjährigen Geschichte der Rentenversicherung die Reform 1957 der ganz entscheidende Schritt nach vorn war“.

<sup>43</sup> So der FDP-Abgeordnete Becker im Namen seiner Fraktion am Ende der 3. Lesung. S. StenBerBT 2/187 v. 21.1.1957: 10596.



In einer Zeit, in der die CDU/CSU mit dem Motto „Keine Experimente“ in den Wahlkampf des Jahres 1957 zog (den sie übrigens wohl nicht zuletzt dank der Rentenreform, die ihr vorwiegend zugeschrieben wurde, mit deutlicher Mehrheit gewann), hatten sich CDU/CSU – wie auch die oppositionelle SPD – mit der Rentenreform in mancher Hinsicht und trotz erheblicher Widerstände auf Neuland gewagt. Erinnerung sei daran, dass die 1957 durchgeführte Reform – in der Zeit des Systemwettbewerbs im „Kalten Krieg“ – auch mit Blick auf die *Bevölkerung in der DDR* konzipiert wurde und mit Blick auf die erhoffte *Wiedervereinigung* der beiden deutschen Nachkriegs-Teilstaaten.

So betonte der sozialpolitische Sprecher der SPD, Ernst Schellenberg, bei der Vorstellung der Grundzüge des SPD-Konzepts zur Rentenreform:

„Aber das allerwichtigste ist der andere Teil Deutschlands. Man spricht dort von sozialen Errungenschaften und macht damit Propaganda. Begegnen wir dem durch Taten. Handeln wir so, daß die soziale Sicherung für unsere Alten und Arbeitsunfähigen in unserem Teil Deutschlands zum Vorbild für das ganze Deutschland werden kann.“<sup>44</sup>

Und der Nestor der katholischen Soziallehre, Oswald von Nell-Breuning, hob hervor, dass die Umstellung auf die umlagefinanzierte dynamische Rente es möglich mache,

„am Tage X – wann immer er kommen möge – den mit uns wiedervereinigten Teil des deutschen Volkes sofort an diesem ‚neuen Plan‘ teilnehmen zu lassen und unmittelbar in den Genuß aller Leistungen zu setzen, die dieses System bietet. Das Kapitaldeckungsverfahren braucht 40-50 Jahre Anlaufzeit; der ‚neue Plan‘ braucht keine Anlaufzeit; das ist sein ungeheurer Vorteil im Hinblick auf die Wiedervereinigung. [...] Wenn sie drüben, jenseits des eisernen Vorhangs, von diesem Plan [...] sich ein zutreffendes Bild zu machen imstande sind, dann bedeutet er heute bereits einen Pluspunkt in ihrer Wertung der Bundesrepublik, und sie werden den Tag herbeiwünschen, an dem sie an ihm teilhaben dürfen.“<sup>45</sup>

Es sollte jedoch noch über 30 Jahre dauern, bis sich dies 1990 dann vollauf bestätigte.

Für die sozialstaatliche Entwicklung in der Bundesrepublik kann die Rentenreform des Jahres 1957 mit ihrem Paradigmenwechsel – an dessen Durchsetzung Adenauer maßgeblich Anteil hatte<sup>46</sup> – durchaus mit den Worten des Historikers Hans Günther Hockerts als eine „Epochenzäsur“ (Hockerts 1990: 93) charakterisiert werden. Der DGB-Bundesvorstand sprach von „der sozialen Großtat des 20. Jahrhunderts“ (Ruf 1991: 73). Sie trug – so wieder Hockerts – zur „inneren Konsolidierung des neuen Staates“, der Bundesrepublik, bei. Die

<sup>44</sup> So Ernst Schellenberg in seinem Referat auf dem Kölner Kongress der SPD am 14.1.1956, auszugsweise abgedruckt in Schellenberg (1956). Margot Kalinke (DP) in der Bundestagssitzung am 19.10.1955 zur Begründung von gleichen rechtlichen Regelungen im Bundesgebiet und in West-Berlin: „[...] um dann soziale Leistungen zu geben, die wir auch unseren Brüder (!) und Schwestern im deutschen Osten garantieren wollen!“ StenBerBT 2/107 v. 20.10.1955: 5879. Auch für Adenauer spielte die Rentenreform als gesellschaftspolitische Maßnahme mit Blick auf die DDR eine Rolle, damit die Bundesrepublik „attraktiv“ bleibe für die „Menschen in der Zone“ (Hockerts 1977: 371).

<sup>45</sup> Nell-Breuning (1956: 99 f., im Original Hervorhebungen).

<sup>46</sup> Dies wurde insbesondere von Hockerts (1980) differenziert und überzeugend herausgearbeitet und bedarf auch heute keiner Revision.

Reform war nämlich nicht nur für die damaligen Rentner von Bedeutung, sondern auch für die Erwerbstätigen, denen damit eine bessere Aussicht auf ihr eigenes Leben als Rentner eröffnet wurde. Zudem ging von der Dynamisierung der Renten eine beträchtliche Ausstrahlung auf andere Arten von Sozialleistungen und weitere Bereiche der sozialen Sicherung in Deutschland aus.

Rückblickend wird man sagen können, dass die vielfältigen negativen Auswirkungen, die aufgrund der Leistungsanhebung und der Systemkonstruktion – Dynamik und Umlageverfahren – befürchtet wurden, weitgehend ausgeblieben sind. Dies betrifft zum einen den befürchteten Inflationsschub durch einen Konsumstoß infolge einer kräftigen Anhebung der Renten – zumal die Produktionskapazitäten weithin ausgelastet waren – und vor allem durch die „Rentendynamik“, da u. a. die Gewerkschaften steigende Beiträge in der GRV nicht als Argument für Lohnforderungen nutzten, da durch Beitragszahlungen ein Anspruch erworben wird. Aber es kam auch nicht zu einer tiefgreifenden Beeinträchtigung der Spartätigkeit und allgemein der Privatvorsorge. So betonte Bundesarbeitsminister Blank nach der Reform (Ende November 1958), dass die Ersparnisbildung der privaten Haushalte 1957 beträchtlich zugenommen habe. Und die Rentner – so der Minister in einer heute sonderbar anmutenden Formulierung – von den Verbesserungen durch die Rentenreform „einen Gebrauch gemacht (hätten), der beweist, daß sie sich als verantwortungsbewußte Glieder der gesamten Gemeinschaft fühlen. *Die Rentner haben gezeigt, daß sie die Rentenversicherungsreform verdient haben.*“<sup>47</sup>

Die private Lebensversicherung, deren Neuzugang bereits vor der Rentenreform stetig wuchs, verzeichnete im Jahr der Rentenreform sogar einen Anstieg um – wie es hieß – „stolze 31,5 Prozent“, was weitaus mehr als das Doppelte des Zuwachses der Vorjahre war.<sup>48</sup> Der Verband der Lebensversicherungsunternehmen betonte: „Die heftigen Rentendebatten haben das Gute gehabt, daß Grundsatzfragen langfristiger Vorsorge wie kaum jemals vorher in die öffentliche Diskussion gekommen sind und darin bleiben werden“<sup>49</sup> – 40 Jahre später, Ende des 20. Jahrhunderts, wird Gleiches zu vermelden sein.

Die Vorstellung einer „dynamischen“ gesetzlichen Rente wurde jedoch auch nach der Reformentscheidung weiterhin kritisiert. So schrieb Mitte November 1958 der damalige Bundesbankpräsident (Karl Blessing) im Zusammenhang mit der ersten Renten Anpassung an den Bundeskanzler:<sup>50</sup> „Es sollte [...] der Eindruck vermieden werden, als sei damit der von manchen Seiten befürwortete ‚Rentenautomatismus‘ in Bewegung gesetzt und als sei nach diesem ersten Schritt nun auch für die späteren Jahre eine regelmäßige Anpassung der Bestandsrenten an die zunächst wohl weiter stark steigende Bemessungsgrundlage zu erwarten.“ Angesichts der „wachsenden ‚Überalterung‘“ und der zusätzlichen Rentenansprüche würden jährliche Anpassungen zu Finanzierungsproblemen führen. Der Zentralbankrat sei

<sup>47</sup> StenBerBT 3/50 v. 26.11.1958: 2770. Keine Hervorhebungen im Original.

<sup>48</sup> Tichy (o. J. [1998]: 30).

<sup>49</sup> Ebd.: 31.

<sup>50</sup> Anlage 1 zum Protokoll der 35. Sitzung des Zentralbankrats v. 13.11.1958, Histor. Archiv Bundesbank B 330/146.

generell für „eine Loslösung der Rentenentwicklung von der [...] kommenden Lohn- und Gehaltsentwicklung“, und zwar nicht nur bei der Rentenanpassung, sondern auch bei der Erstberechnung der Renten.

Im Zeitablauf verstummte zwar zunächst weitgehend die zum Teil vehement vertretene Kritik an der Reform. Doch gegen Ende der achtziger Jahre wurde sie wieder massiv vorgebracht – begründet mit angeblich vorher nicht gesehenen oder berücksichtigten Folgen der demographischen Entwicklung und durch spezifisch interpretierte Schlagworte wie „Generationengerechtigkeit“ und „Nachhaltigkeit“ publikumswirksam vermarktet. Sie führten schließlich zu politischen Entscheidungen, die auf ein Zurückdrängen der Umlagefinanzierung und eine Leistungsreduzierung in der GRV gerichtet sind. Das Argument, die angebliche Lebensstandardsicherung durch die GRV sei nicht mehr finanzierbar, diene dazu, die Notwendigkeit tiefgreifender Einschnitte in das Leistungsniveau der GRV als „alternativlos“ darzustellen.

Heute wird immer wieder betont, dass die demographische Entwicklung mit ihren Folgen für die umlagefinanzierte Rentenversicherung nicht frühzeitig genug erkannt worden sei. Doch bereits in der Reformdiskussion der fünfziger Jahre wurden künftige demographische Veränderungen – u. a. unter dem Stichwort „Überalterung“ und „Rentenberg“ – thematisiert. Die im Zeitablauf immer wieder auftretenden Finanzierungsprobleme in der GRV hatten allerdings weniger mit demographischen Entwicklungen und/oder einer Fehlkonstruktion des umlagefinanzierten Rentenversicherungssystems zu tun, als beispielsweise mit steigender Arbeitslosigkeit, die übrigens nicht nur zu verminderten Beitragseinnahmen und höheren Rentenausgaben in der GRV führt, sondern auch die Möglichkeit der privaten kapitalfundierte Vorsorge beeinträchtigt. Immer wieder aufflammende Finanzierungsdiskussionen sind zudem maßgebend auch durch politische Entscheidungen bedingt. Dies zeigt allein ein Blick auf die aktuelle Situation: Die Beitragsanhebung in diesem Jahr (2007) auf 19,9 % ist zumindest zur Hälfte darauf zurückzuführen, dass der Gesetzgeber die Bundeszahlungen an die GRV für Bezieher von Arbeitslosengeld II etwa halbierte. Dies ist eines von vielen Beispielen dafür, wie durch immer neue politische Entscheidungen entweder der GRV neue Finanzierungsaufgaben übertragen (man denke z. B. an die 1972 ausgeweiteten kostenträchtigen Möglichkeiten des vorzeitigen Rentenbezugs ohne Berücksichtigung der längeren Rentenlaufzeit bei der Rentenberechnung) oder ihr Finanzmittel entzogen wurden (z. B. durch Kürzungen der Bundeszahlungen). Auch die Folgen der deutschen Vereinigung und die seinerzeit politisch entschiedene Verlagerung von Kosten der Einheit auf die Sozialversicherung haben bis heute ihre Spuren im Beitragsbedarf hinterlassen.

Die im Zeitablauf immer weiter reduzierte Mindestrücklage der Rentenversicherung war und ist ebenfalls eine Ursache für die immer wiederkehrenden Finanzierungsdebatten: Die ursprüngliche Ein-Jahres-Reserve wurde schon 1969 auf 3 Monate vermindert, ist inzwischen aber auf 20 % einer Monatsausgabe zusammengeschrumpft (allerdings jetzt mit dem wohlklingenden Namen „Nachhaltigkeitsrücklage“ versehen).

All dies hat mit zu dem Vertrauensverlust der Bürger in die GRV beigetragen, der von vielen Seiten im Interesse der Durchsetzung politischer und ökonomischer Ziele tatkräftig ge-

fördert wurde. Entwicklungen, die jedes Alterssicherungssystem teurer machen – wie die steigende Lebenserwartung – werden in der öffentlichen Diskussion einseitig als Finanzierungsprobleme der umlagefinanzierten Rentenversicherung dargestellt. Die derzeit in der veröffentlichten Meinung dominierende einseitige Beurteilung der umlagefinanzierten GRV wirkt stark interessengeleitet.

All dies zeigt auch, dass es nicht an einem „fehlkonstruierten“,<sup>51</sup> auf einem „Jahrhundert-Irrtum“<sup>52</sup> basierenden maroden System<sup>53</sup> liegt, das angeblich „unrettbar“ krank ist,<sup>54</sup> wenn immer neue Finanzierungsdiskussionen ausgelöst wurden. Maßgeblich dafür waren und sind nicht zuletzt politische – z. T. außerordentlich kurzsichtige – Eingriffe.<sup>55</sup> Allzu oft mangelte es an konzeptionsgerechten und langfristig orientierten politischen Entscheidungen, die das System nicht überfordern.

Die hohe Integrationsleistung des Systems – bereits nach Ende des Zweiten Weltkriegs im Hinblick auf Vertriebene und Flüchtlinge und dann bei der Wiedervereinigung – ist angesichts der permanenten Finanzdiskussion in Vergessenheit geraten. Ebenso, dass sich die umlagefinanzierte GRV in der Vergangenheit als anpassungsfähig an sich ändernde ökonomische und strukturelle Bedingungen erwiesen hat.

Bei der ersten Auszahlung der höheren Renten betonte die Bundesregierung in einem Flugblatt „An alle Rentnerinnen und Rentner“: „So wie Lohn und Gehalt die Gegenleistung für Arbeit darstellen, so soll die Arbeit Ihres ganzen Lebens in der Rente ihre Anerkennung finden.“<sup>56</sup> Und: „Über diese erste Erhöhung der Rentenbezüge hinaus stellen die neuen Gesetze sicher, daß Ihre Rente auch in Zukunft am steigenden Wirtschaftsertrag teilnimmt.“ Inzwischen sind wir allerdings in eine Phase eingetreten, in der die Renten vom steigenden Wirtschaftsertrag abgekoppelt sind und die dynamische Rente – zumindest für einige Zeit – zur statischen Rente wird, eine gesetzliche Rente, die zudem in längerfristiger Perspektive für einen Großteil der Bevölkerung durch die einschneidende Minderung des Leistungsniveaus im Zusammenspiel mit sich ändernden Erwerbsbiographien nicht mehr das ermöglichen dürfte, was in der Vergangenheit eine wichtige Folge der dynamischen Rente war – ein maßgebender Beitrag zur weitgehenden Beseitigung von Altersarmut. Wenn der derzeitige SPD-Vorsitzende Kurt Beck davon spricht, man wolle „das Erfolgsmodell auch für die

<sup>51</sup> So beispielsweise Heike Göbel, die derzeitige Leiterin des Wirtschaftsressorts der FAZ (Göbel 2006).

<sup>52</sup> So der Spiegel-Redakteur Gabor Steingart (2004: 176).

<sup>53</sup> So u. a. der Wirtschaftsrat der CDU (2005: 71), wo es u. a. heißt: „Die maroden Sozialsysteme zu sanieren bedeutet: Drosseln der Umlagefinanzierung und zügiger Aufbau einer Kapitalvorsorge [...] Eine Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung nach dem Prinzip ‚Jung zahlt für Alt‘ ist gescheitert [...] Wenn die Altersversorgung zu etwa 40 Prozent durch Kapital gedeckt ist, gewinnt sie Verlässlichkeit zurück.“

<sup>54</sup> Steingart (2004: 174).

<sup>55</sup> So stellt es auch eine Verkehrung von Ursache und Wirkung dar, wenn geschrieben wird: „Die Rentenmisere hat bei vielen Bürgern das Vertrauen in den Staat zerstört“, so der Titel eines Beitrags des Publizisten Hugo Müller-Vogg (2006: 32). Richtig ist vielmehr: U. a. durch die politischen Entscheidungen wurde das Vertrauen in die Rentenversicherung zerstört.

<sup>56</sup> Flugblatt vom April 1957; Archiv der sozialen Demokratie 6/FLBL005013. S. auch Schmähl (2006, CD-ROM, Dokument 3/186).

kommenden Generationen absichern“,<sup>57</sup> dann kann er schwerlich als Erfolgsmodell eine gesetzliche Rentenversicherung bezeichnen, die den Versicherten auch bei langer Versicherungsdauer kaum noch einen armutsvermeidenden Rentenanspruch sichert. Denn insbesondere die seit 2001 getroffenen politischen Entscheidungen stellen nichts anderes dar als den Einstieg in den Ausstieg aus der dynamischen Rente mit Lohnersatzfunktion. Ausgeweitet werden soll stattdessen die private – bislang aber weitgehend statische – Altersvorsorge. Ob deren propagierte Vorteilhaftigkeit tatsächlich eintritt, wird sich erst in ferner Zukunft zeigen. Dieser neuerliche Paradigmenwechsel in der deutschen Alterssicherungspolitik wird nicht nur von neoklassisch geprägten oder Interessengruppen verbundenen Ökonomen und – verständlicherweise von Anbietern der Finanzmarktprodukte – gepriesen, sondern auch von vielen Politikern. Insofern wird auch verständlich, dass der 50. Jahrestag der Schaffung der dynamischen Rente von politischer Seite nicht einer angemessenen Würdigung für wert befunden wurde.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Nach FAZ vom 25.10.2001, S.1 (Koalition einig über Rente mit 67).

<sup>58</sup> Man werfe einen Blick auf die knappe Pressemeldung des zuständigen Ministeriums vom 22.1.2007 (<http://www.bmas.bund.de>).

## 6 Literatur

- Adenauer, Konrad, 1957: „Es gibt nur einen deutschen Staat! (Rundfunkansprache Adenauers am 13.2.1957)“, *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* Nr. 31 vom 14.2.1957: 265 f.
- Börsch-Supan, Axel; Wilke, Christina, 2006: *Zwischen Generationenvertrag und Eigenvorsorge*. Köln: Deutsches Institut für Altersvorsorge.
- Bühler, Theodor, 1940: *Deutsche Sozialwirtschaft*. Stuttgart/Berlin: Kohlhammer.
- Göbel, Heike, 2006: „Der Reformauftakt“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 3.2.2006.
- Heubeck, Georg, 1956: *Gutachten über die finanzielle Auswirkung der vorliegenden zwei Gesetzentwürfe zur Rentenreform*. Bonn: Stollfuss [i. Komm.].
- Hockerts, Hans Günter, 1977: „Sozialpolitische Reformbestrebungen in der frühen Bundesrepublik. Zur Sozialreform-Diskussion und Rentengesetzgebung 1953-1957“, *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 25: 341-376.
- Hockerts, Hans Günter, 1980: *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland – Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Hockerts, Hans Günter, 1990: „Die Rentenreform 1957“, in: Franz Ruland (Hg.), *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung*. Neuwied/Frankfurt a.M.: Luchterhand, 93-104.
- Jantz, Kurt, 1963: „Die Haupterfahrungen aus der deutschen Rentenreform“, *Die Versicherungsrundschau* 18: 116-125.
- Kabinettsprotokolle, 1999 (Bettina Martin-Weber (Bearbeiter): *Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung: Ministerausschuß für die Sozialreform 1955-1960*. München: Oldenbourg.
- Luzius, Hans Peter; Mehring, J., o. J. [1956]: Versicherungstechnische Gutachten zu den Gesetzentwürfen über die Reform der sozialen Rentenversicherung (eine Zusammenfassung). Karlsruhe.
- Mackenroth, Gerhard, 1952: „Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan“, in: Gerhard Albrecht (Hg.), *Die Berliner Wirtschaft zwischen Ost und West. Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. Verhandlungen auf der Sondertagung des Vereins für Sozialpolitik (!)*, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Berlin 1952. Berlin: Duncker & Humblot, 39-76.
- Manow, Philip, 1998: „Individuelle Zeit, institutionelle Zeit, soziale Zeit. Das Vertrauen in die Sicherheit der Rente und die Debatte um Kapitaldeckung und Umlage in Deutschland“, *Zeitschrift für Soziologie* 27: 193-211.
- Müller-Vogg, Hugo, 2006: „Die Rentenmisere hat bei vielen Bürgern das Vertrauen in den Staat zerstört“, *Trend – Zeitschrift für Soziale Marktwirtschaft*, II. Quartal 2006: 32-35.

- Nell-Breuning, Oswald von, 1956: „Die Produktivitätsrente“, *Zeitschrift für Sozialreform* 2: 97-101.
- O. Verf., 1939: „Volkswirtschaftliche Grundprobleme der Altersversorgung“, in: *Jahrbuch des Arbeitswissenschaftlichen Instituts der Deutschen Arbeitsfront* I: 306-321.
- Röpke, Wilhelm, 1956: „Das Problem der Lebensvorsorge in der freien Gesellschaft“, in: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (Hg.), *Individual- und Sozialversicherung als Mittel der Vorsorge. Tagungsbericht 1956*. Bielefeld: Schmidt, 16-32.
- Ruf, Thomas, 1991: *Abgeordnete des Deutschen Bundestages – Aufzeichnungen und Erinnerungen*. Bd. 9. Boppard: Harald Boldt.
- Ruland, Franz, 1991: „100 Jahre Rentenversicherung – Bilanz eines sozialpolitischen Fortschritts“, *Sozialer Fortschritt* 40: 1-7.
- Schellenberg, Ernst, 1956: „Unser Weg zur Sozialreform“, *Zeitschrift für Sozialreform* 2: 38-40.
- Schmähl, Winfried, 1974: *Systemänderung in der Altersvorsorge – Von der einkommensabhängigen Altersrente zur Staatsbürger-Grundrente. Eine theoretische und empirische Untersuchung ökonomischer Probleme im Übergangszeitraum*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schmähl, Winfried, 1975: *Das Rentenniveau in der Bundesrepublik*. Frankfurt/New York: Campus.
- Schmähl, Winfried, 1976: „Graphische Darstellung und Interpretation der ‚Rentenformel‘ in der Bundesrepublik Deutschland“, *Finanzarchiv*, NF 35: 310-321.
- Schmähl, Winfried, 1980: „Vermögensansammlung für das Alter im Interesse wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele – Begründungen und Realisierungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund der künftigen Bevölkerungsentwicklung“, in: Klaus Schenke; Winfried Schmähel (Hg.), *Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik – Helmut Meinhold zum 65. Geburtstag*. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz: Kohlhammer, 379-406. In japanischer Übersetzung (in einem Auswahlband der Festschrift) erschienen 1982, 165-188.
- Schmähl, Winfried, 1981: Über den Satz „Aller Sozialaufwand muß immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden“, *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 26: 160-163.
- Schmähl, Winfried, 1991: „Alterssicherung in der DDR und ihre Umgestaltung im Zuge des deutschen Einigungsprozesses – Einige verteilungspolitische Aspekte“, in: Gerhard Kleinhenz (Hg.), *Sozialpolitik im vereinten Deutschland I*, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF, 208/I. Berlin: Duncker & Humblot, 49-95.
- Schmähl, Winfried, 2004: „Vom ‚geheimrätlichen Wechselbalg‘ zur ‚Riester-Rente‘: Alterssicherungspolitik in Deutschland. Anmerkungen zu sich wandelnden Zielen und

- Konzepten“, in: Bertram Schefold (Hg.), *Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler in Frankfurt am Main*. Marburg: Metropolis, 379-401.
- Schmähl, Winfried, 2005: „Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene“, in: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und Bundesarchiv (Hg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 3: 1949-1957 Bundesrepublik Deutschland – Bewältigung der Kriegsfolgen, Rückkehr zur sozialpolitischen Normalität*. Bandherausgeber Günther Schulz. Baden-Baden: Nomos, 357-437.
- Schmähl, Winfried, 2006: „Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern – Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der ‚Fehlfinanzierung‘ in Deutschland. *ZeS-Arbeitspapier* 5/2006. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.
- Steingart, Gabor, 2004: *Deutschland – der Abstieg eines Superstars*. München/Zürich: Piper.
- Tichy, Roland, o. J. [1998]: „Aufbruch und Wirtschaftswunder: 1948-1965. Vertiefung der Versicherungsthemen“, in: Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (Hg.), *Verantwortung: Gesellschaft und Versicherungen im Wandel der Zeit. 50 Jahre Versicherungswirtschaft*. Berlin: GDV, 20-32.
- Wirtschaftsrat der CDU, 2005, „Von der Anspruchs- zur Leistungsgesellschaft. WR-Masterplan 2005-2009. Zehn Thesen für eine Wende: Deutschland nimmt wieder Kurs auf“, *Trend – Zeitschrift für Soziale Marktwirtschaft*, II. Quartal 2005.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, 1998: *Grundlegende Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung*. Bonn.
- Zacher, Hans F., 2001: „Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland“, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 1: Grundlagen der Sozialpolitik*. Baden-Baden: Nomos, 333-684.